

Renforcer l'intégration régionale



L'INTÉGRATION RÉGIONALE DES MARCHÉS constitue un vecteur essentiel pour le développement des filières agro-alimentaires et la sécurité alimentaire. Mais la libéralisation interne des échanges doit s'accompagner d'une bonne maîtrise des relations commerciales de la région avec le reste du monde. À cet égard, les négociations à l'OMC et la préparation de l'accord de partenariat économique avec l'Union européenne sont déterminantes.

Les Sahéliens ont choisi de faire reposer la sécurité alimentaire en priorité sur la valorisation des ressources de la région. Ils ne souhaitent pas voir s'accroître la dépendance à l'égard des importations et veulent mettre à profit la croissance de la demande alimentaire pour stimuler la production agricole. L'objectif est de construire un espace de productions et d'échanges réellement intégré à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest d'une part, et de l'Afrique centrale d'autre part.

VERS UNE INTÉGRATION RÉELLE DES MARCHÉS

Dans cette perspective, la libéralisation effective des échanges au sein des ensembles régionaux et l'harmonisation des politiques agricoles, fiscales, etc. sont primordiales. Elles permettent d'élargir la taille des marchés dont bénéficient les producteurs et les opérateurs économiques, d'exploiter les complémentarités entre les bassins de production et par conséquent de diversifier l'offre alimentaire. Elles permettent enfin de réduire les coûts des produits alimentaires (voir fiche B3).

Cette harmonisation des politiques internes intègre la question des normes sanitaires et techniques ainsi que la suppression de tous les obstacles informels aux échanges. Cette approche vise à harmoniser les politiques commerciales aux frontières de l'espace régional de manière à éviter les disparités de taxation des importations qui alimentent des flux de réexportations vers les pays plus protectionnistes. Ces disparités de politiques constituent en effet des obstacles à l'efficacité des stratégies nationales et sous-régionale de sécurité alimentaire. Cette libéralisation interne doit nécessairement s'accompagner d'une approche con-

certée et cohérente de la relation de la région avec le reste du monde de manière à renforcer le poids des pays dans les négociations internationales dans tous les domaines qui affectent les secteurs agricoles et alimentaires.

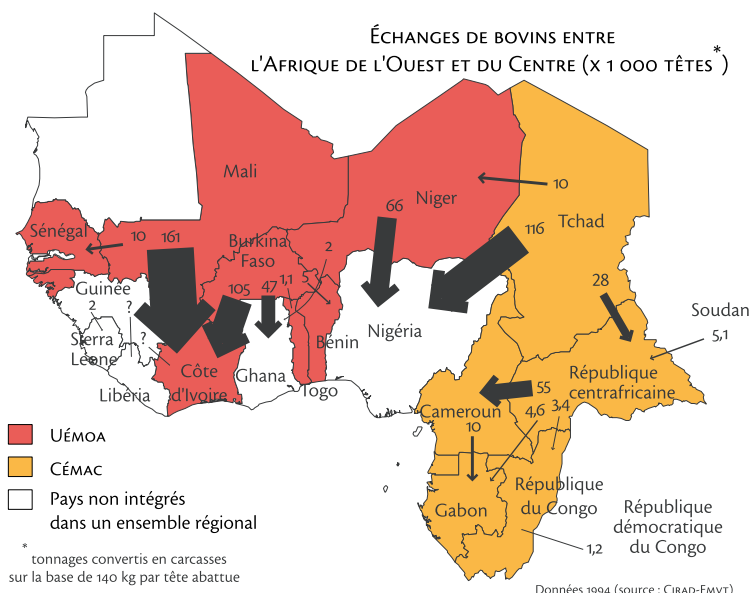
LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU CŒUR DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES

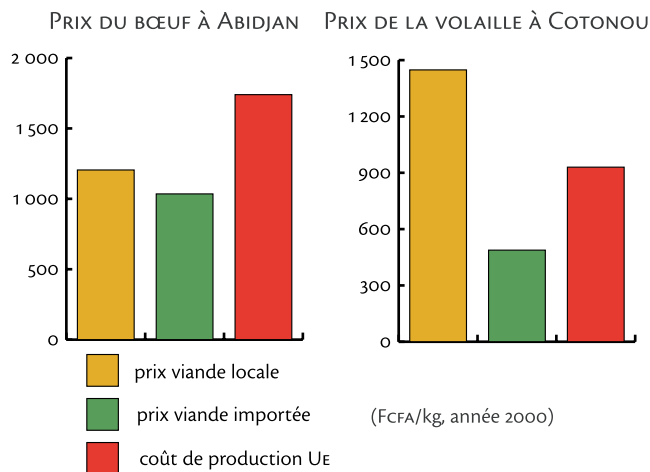
La région est actuellement impliquée dans deux négociations fondamentales pour la sécurité alimentaire des pays sahéliens. La première se déroule dans le cadre de l'OMC. La deuxième s'inscrit dans l'évolution des relations entre l'Union européenne et l'ensemble des pays ACP. Le volet commercial de l'accord de Cotonou prévoit en effet la mise en place d'accords de partenariat économique négociés entre l'UE et les ensembles régionaux (APE). Dans le cadre de la mise en œuvre du Cadre stratégique de sécurité alimentaire, plusieurs concertations entre les acteurs des sociétés sahéliennes et les responsables des négociations internationales au sein des États se sont déroulées à l'initiative du CILSS et en lien avec les autres organisations d'intégration de la région. Elles ont débouché sur des positions communes qui sont présentées dans cette fiche.

LA NÉGOCIATION À L'OMC

La sécurité alimentaire est explicitement citée dans l'accord agricole de l'OMC comme un des aspects non commerciaux qui peut justifier un traitement spécial pour l'agriculture, afin qu'elle ne soit pas considérée comme un secteur économique parmi d'autres. Pour des raisons de sécurité alimentaire, il serait donc possible d'obtenir le droit d'utiliser des instruments de politique, même s'ils induisent des distorsions commerciales. Cet aspect est essentiel pour les pays sahéliens, compte tenu du caractère stratégique de leurs enjeux de sécurité alimentaire. Il s'agit en effet de développer un degré élevé d'auto-provisionnement alimentaire, pour être suffisamment indépendant des fluctuations des marchés mondiaux, réduire les risques politiques et fournir une l'alimentation qui convient aux populations (modes de consommation différents, qualité des aliments). Sur cette base, les seules lois du marché ne paraissent pas en mesure d'offrir les régulations nécessaires pour créer un environnement économique et commercial porteur pour les producteurs et les acteurs des filières agro-alimentaires. Aussi, les pays sahéliens mettent en avant plusieurs points essentiels :

- le droit de protéger leurs marchés agricoles vis-à-vis de produits concurrentiels qui nuisent au développement de l'agriculture





locale et concurrencent les producteurs. Cette protection est nécessaire tant dans les pays du CILSS, que dans les pays voisins qui constituent des débouchés importants pour les producteurs sahéliens (élevage, légumes, riz par exemple);

- l'élimination dans les pays développés de toutes les formes de soutiens aux exportations, qui permettent de vendre des produits à des prix inférieurs à leur coût de production et constituent une concurrence déloyale vis-à-vis des produits locaux (voir encadré n°1);

DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'AGRICULTURE
PAR TRAVAILLEUR AGRICOLE ET PAR AN EN US\$

Amérique latine et Caraïbes	503
Proche Orient et Afrique du Nord	863
Afrique subsaharienne	297
Asie de l'Est et du Sud-Est	540
Asie du Sud	29
France	16 770
États-Unis	20 800

Source : Fao, Ocde, ministère de l'agriculture

- une plus grande flexibilité dans le choix des instruments pouvant être utilisés pour soutenir les productions agricoles du Sahel, et en même temps une réduction des soutiens accordés par les pays développés à leurs agricultures, de façon à équilibrer les conditions de concurrence;
- la mise en œuvre effective et contraignante de la décision de Marrakech, relative aux mesures d'atténuation des impacts de l'accord agricole sur la facture alimentaire;
- une amélioration du traitement spécial et différencié;
- la mise en cohérence des règles de l'Omc avec celles de la Banque mondiale et du Fmi afin que les pays en développement puissent effectivement exploiter les marges de manœuvre qui leur sont offertes par l'Omc (voir encadré n°2).

Les pays sahéliens envisagent de s'associer à la proposition de création d'une « boîte développement », formulée par le Kenya et soutenue par onze autres pays en développement, qui vise à une prise en compte de la sécurité alimentaire dans le cadre des négociations agricoles (voir encadré n°3).

Par ailleurs, alors que les protections tarifaires et non-tarifaires

ENCADRÉ N°1 : HISTOIRE DE BOÎTES

Un des objectifs de l'accord agricole de l'Omc est de limiter les soutiens internes à la production agricole qui ont le plus d'effets négatifs (distorsion) sur les échanges. Pour cela, les négociateurs les ont classés en trois catégories (les boîtes), en fonction de leur impact :

- la boîte verte comprend les soutiens à l'agriculture qui n'incitent pas à l'augmentation de la production, et n'ont donc pas d'effets sur les échanges. Il s'agit :
 - ✓ des programmes de service public (recherche, formation, infrastructures, lutte contre les parasites, stocks publics de sécurité alimentaire, vulgarisation...);
 - ✓ des aides directes aux producteurs, non liées au niveau de production ou aux facteurs de production (aide forfaitaire en cas de mauvaise récolte par exemple);
 - ✓ des programmes de protection de l'environnement et des aides aux régions défavorisées.

Ces aides ne sont pas soumises à réduction, et peuvent même augmenter. Elles intègrent les services à l'agriculture qui sont des éléments importants de la politique agricole des pays en développement. Les projets de développement entrent dans cette catégorie. Financées sur le budget de l'État, peu de pays en développement peuvent réellement les utiliser comme levier de développement;

- la boîte bleue contient les aides versées aux producteurs dans le cadre des programmes de réduction de la production (aides liées à la jachère, par exemple). Les aides de la boîte bleue ne sont pas soumises à réduction, mais elles ne peuvent pas augmenter. En fait, cette boîte a été créée pour les aides versées par l'Union européenne et les États-Unis à leurs agriculteurs. Elle ne concerne pas les PED;
- la boîte orange contient toutes les mesures jugées les plus négatives pour les échanges comme les soutiens aux prix agricoles et toutes les mesures qui visent à garantir aux producteurs un prix interne plus élevé que celui du marché mondial, comme par exemple les caisses de stabilisation. Seuls ces soutiens doivent être réduits. Or, les PAS ont déjà largement supprimé ce type d'instrument dans les PED. Ainsi, aucun pays de l'UÉMOA n'a notifié à l'Omc de mesures entrant dans cette catégorie, ce qui les prive de les utiliser dorénavant.

ENCADRÉ N°2 : L'INCOHÉRENCE DES DIFFÉRENTS CADRES DE LIBÉRALISATION

Les Accords de l'Omc prévoient une cohérence des approches avec le Fmi et la Banque mondiale, en matière de libéralisation. Les marges de manœuvre en matière de politique agricole, dont bénéficient les pays en développement via le « traitement spécial et différencié » dans le cadre de l'Omc, sont en réalité bien difficiles à exploiter. Les programmes d'ajustement structurels (PAS) négociés avec les institutions financières internationales restent des cadres stricts et beaucoup plus contraignants.

En matière de politique commerciale aux frontières, l'Omc offre la possibilité aux pays de fixer un droit de douane maximum, qu'ils s'engagent ensuite à ne pas dépasser. Ces droits de douane ont été fixés à des niveaux très supérieurs aux niveaux effectivement en vigueur. Or, ces derniers ont été négociés dans le cadre des PAS. En cas de forte concurrence des importations qui mettraient en danger une filière stratégique, le relèvement de ces taux effectifs, bien que possible dans le cadre de l'Omc, nécessitera alors une renégociation avec le Fmi et la Banque Mondiale.

En matière de soutien interne, les caisses de stabilisation et autres mécanismes de soutien des prix ont quasiment tous été supprimés dans le cadre des PAS. Ceci est intervenu avant la « période de référence » qui permet de définir le niveau de soutien auquel ont droit les pays signataires. En conséquence, les pays en développement n'ont plus la possibilité d'utiliser aujourd'hui ce type d'instrument. Même les aides auxquelles ces pays ont droit dans le cadre du traitement spécial et différencié — par exemple les aides aux intrants — ont été supprimées dans le cadre des PAS. Seules pourraient être utilisées les aides imputées directement au budget de l'État (recherche, formation, infrastructures, lutte contre les parasites, stocks publics de sécurité alimentaire, vulgarisation...). La faiblesse des ressources budgétaires constitue dès lors le principal frein au développement de ces services publics.



ne cessent de décroître, les normes sanitaires et techniques sont de plus en plus prégnantes. Ces normes peuvent devenir des outils de protection très efficaces. Sans pour autant remettre en cause l'utilisation de normes visant par exemple à protéger la santé humaine et animale ou l'environnement, les intérêts des PÉD doivent être mieux pris en compte. Il s'agit d'un point également important en matière de sécurité alimentaire, afin que les populations aient accès à une nourriture saine. Cela suppose :

- une plus forte participation des PÉD dans l'élaboration des normes au travers de leur implication dans les systèmes de normalisation internationale (OIE, *Codex alimentarius*, CIPV);
- une formation adéquate des experts pouvant participer aux travaux de ses organismes;
- des moyens matériels, financiers et humains suffisants pour appliquer les normes imposées aujourd'hui par les pays développés (adaptation des filières agro-alimentaires, mise en place de laboratoires de contrôle de qualité, etc.).

Ceci implique la mise en œuvre des articles de l'accord Sps (mesures sanitaires et phytosanitaires) et de l'accord OTC (obstacles techniques au commerce) relatifs à l'assistance technique. Comme pour les autres accords, la mise en commun des expertises nationales et une « représentation régionale » peut conduire à des économies d'échelle et donc une meilleure représentation dans les instances internationales.

L'accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC) est lui aussi majeur pour l'avenir des agricultures des pays du Sud, tant en terme de sécurité alimentaire (accès aux semences) qu'en terme de privatisation du vivant (bio-piratage) et de risque pour la biodiversité.

ENCADRÉ N°3 : VERS UNE « BOÎTE » DE DÉVELOPPEMENT ?

Le Kenya, soutenu par onze autres pays en développement, propose la création d'une « boîte développement » qui vise à prendre en compte la sécurité alimentaire dans les négociations agricoles. Elle ne s'appliquerait qu'aux pays en développement et comporterait les instruments de politique agricole qui permettent de répondre aux objectifs suivants :

- protéger et renforcer la capacité de production intérieure de produits alimentaires;
- accroître la sécurité alimentaire et l'accessibilité aux produits alimentaires, en particulier pour les plus pauvres;
- offrir des emplois dans les zones rurales;
- protéger contre les importations à bas prix;
- permettre la flexibilité nécessaire pour accorder des soutiens aux petits exploitants;
- mettre un terme au *dumping* des exportations subventionnées des pays en développement.

Les pays sahéliens défendent en ce domaine plusieurs aspects essentiels :

- la reconnaissance des principes de la convention sur la Biodiversité et notamment de la souveraineté nationale dans l'ADPIC;
- la reconnaissance des pratiques paysannes traditionnelles (notamment le privilège de l'agriculteur);
- le partage des bénéfices en matière d'exploitation de leurs ressources végétales;
- l'application des articles de l'ADPIC (66.2 et 67) en matière de transferts de technologies vers les PÉD et d'assistance technique et financière pour l'application de l'accord.

LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS L'ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE AVEC L'UE

L'Union européenne constitue le principal partenaire commercial pour les pays d'Afrique occidentale. Les produits agricoles représentent un tiers des exportations totales de la zone CÉDEAO vers l'UE. Les importations de la zone CÉDEAO en provenance de l'UE sont composées pour 15 % de produits agro-alimentaires. Les céréales, les produits laitiers et les préparations alimentaires constituent près de la moitié des importations alimentaires.

Dans le cadre des précédentes conventions entre l'UE et les pays ACP, les volets commerciaux prévoyaient un accès privilégié au marché communautaire pour les produits exportés par les ACP, sans réciprocité. Or, cette non-réciprocité n'est pas conforme aux règles de l'OMC. Aussi, pour pouvoir conserver cet accès privilégié, les deux parties ont introduit la notion d'accord de partenariat économique régional (APE) dans le nouvel accord de Cotonou. En principe, la négociation d'un APE vise la création d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et la région ACP concernée à partir de 2008. Par ailleurs, les PMA bénéficient depuis mars 2001 de l'initiative appelée « tout sauf les armes ». Cette initiative permet le libre-accès au marché européen à tous les produits originaires de ces pays, à l'exception des armes et munitions et sans réciprocité de leur part.

Les pays sahéliens, étant tous classés parmi les PMA, pourraient donc conserver le régime commercial non-réciproque qui prévaut actuellement, et maintenir à ce titre des protections vis-à-vis des importations d'origine européenne. En revanche, plusieurs pays de la sous-région ne sont pas des PMA et verraient leurs « privilèges » remis en cause s'ils ne s'engageaient pas dans la négociation d'un APE. L'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest ainsi que la Mauritanie envisagent dès lors de négocier ensemble un APE, sous le leadership de la CÉDEAO. Ceci permet de faire s'exprimer une solidarité au sein de la région entre PMA et non-PMA et surtout, permet d'insérer cet APE dans la dynamique d'intégration régionale en cours de consolidation, dans le cadre de l'UÉMOA et de la CÉDEAO.

Mais cette approche solidaire ne doit pas occulter plusieurs enjeux essentiels qui devront être traités dans le cadre de la négociation. En effet, une libéralisation sans précaution des importations des produits alimentaires aurait au moins trois types de conséquences :

- une concurrence exacerbée entre les agricultures européennes et sahéliennes, alors que l'UE dispose encore de moyens publics importants pour soutenir son secteur agricole;
- une perte de recettes fiscales liées à la taxation à l'entrée des importations alimentaires;

– une dégradation de la balance commerciale.

A priori les pays enclavés, comme beaucoup de pays sahéliens, qui exportent peu vers l'UE et n'ont pas besoin d'un APE pour conserver l'accès au marché européen, seraient les plus frappés par la concurrence et par la perte de recettes fiscales. A contrario, les pays côtiers non-PMA, qui ont besoin d'intégrer un APE pour maintenir leurs préférences commerciales, seraient moins vulnérables vis-à-vis d'une libéralisation des importations alimentaires.

Au regard de ces enjeux, les principaux points de négociation essentiels pour les pays du CILSS concernent :

- l'accès au marché européen : gestion des protocoles, accès au marché pour les pays-non PMA (liberté d'accès comme pour les PMA ?);
- la concurrence des produits européens sur les marchés des pays du CILSS : période de transition, définition d'une liste de produits sensibles exclus de l'APE, appui pour la transition des filières potentiellement en danger...;
- la compensation des coûts d'ajustements fiscaux et de balance des paiements liés au processus de libéralisation;
- la prorogation du mécanisme de compensation des pertes de recettes d'exportation (STABEX);
- les appuis concernant les autres dimensions du commerce : services, concurrence, propriété intellectuelle, mesures sanitaires et phytosanitaires, commerce et environnement, etc. (soutien des efforts de mise en conformité des législations nationales avec les règles multilatérales).

Ces négociations devraient également prendre en compte les collaborations avec l'UE qui peuvent être développées dans les enceintes internationales, et notamment à l'OMC, de manière à promouvoir une approche commune des négociations multilatérales et favoriser des alliances sur des points stratégiques. Celles-ci devraient être favorisées par la mise en place d'un comité paritaire ministériel sur le commerce. Un appui technique pourrait être négocié pour le suivi et la préparation des négociations.

Enfin, étant donné les divergences d'intérêts possibles entre les pays, notamment dans le cadre des négociations avec l'Union européenne, une approche régionale signifie aussi mettre en œuvre une solidarité régionale, c'est à dire définir les contreparties dont bénéficieront les PMA et notamment les pays sahéliens, de manière à éviter que la libéralisation du commerce des produits alimentaires remette en cause les stratégies de développement agricole et de sécurité alimentaire mises en œuvre dans les ces pays.



© Michel DUKHAN, IRD, 1997

Doit également être résolue la question de la gestion des espaces frontières à la zone d'intégration choisie. La négociation conduite dans le cadre de l'Afrique de l'Ouest devra s'articuler avec la négociation conduite entre l'UE et l'Afrique Centrale, de manière à éviter les disparités trop grandes en matière de régime commercial, susceptibles de nourrir des flux commerciaux informels.

Au regard des enjeux de développement agricole et de sécurité alimentaire dans la région d'une part, au regard des enjeux d'intégration régionale et d'insertion dynamique dans le commerce international d'autre part, le débat sur l'APE apparaît comme un enjeu crucial. Il appartient par conséquent aux responsables nationaux et régionaux d'instruire cette discussion sur la base d'une vision claire du processus d'intégration et d'une approche solidaire qui elles seules peuvent permettre de dépasser les divergences d'intérêts nationaux. Des choix précipités ou insuffisamment instruits, pourraient rapidement conduire à complexifier encore plus l'environnement économique et commercial des opérateurs régionaux et contribuer à des replis nationaux et à une désintégration accrue de l'espace régional.

TYPE DE CONCURRENCE ET PLACE DE L'UNION EUROPÉENNE
SUR LES DIFFÉRENTS MARCHÉS NATIONAUX DE BLÉ
DE L'ENSEMBLE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE

